النظام القضائي
في دولة الإمارات العربية المتحدة
وضرورة وجود قضاء إداري متخصص

إعداد

الدكتور / محمد عبد الله حمود*

*استاذ القانون العام المساعد- كلية القانون/ جامعة الشارقة.

مُلَخَّصٌ

يتناول البحث طبيعة التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربيـــة المتحـــدة، والرقابة التي يمارسها القضاء الإماراتي على أعمال الإدارة، والأساس القانوني لولاية القضاء الإماراتي بنظر المنازعات الإدارية، وكذلك تحديد مجالات القانون الإداري أمام القضاء الإماراتي، وعرض أهم التطبيقات القضائية للقضاء الإماراتي في مجـــال موضوعات القانون الإداري كتعرف القرار الإداري، وتحديد أركانه والعيوب التي تعيبه وإلغاءه. وكذلك التطبيقات القضائية في مجال العقود الإدارية. ويتناول البحث ملامح التطور المعاصر نحو الأخذ بالقضاء الإداري في دول القضاء الموحد. وتوصل البحث إلى عدة توصيات ونتائج تتلخص بضرورة وجود قـــضاء إدراي في دولـــة الإمارات العربية المتحدة، يختص بالفصل في المنازعات الإدارية، ويطبـــق قواعـــد القانون الإداري.

مُقَدِّمَة:

تختلف ممارسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة باختلاف النظام القضائي، فقد لا يكون في الدولة سوى هيكل قضائي واحد يختص بالفصل في جميع المنازعات سواء كانت مدنية أو إدارية بغض النظر عن طبيعة التراع وأطرافــه. أو أن يقــوم النظام القضائي على ازدواجية القضاء، فيكون إلى جانب القضاء العــادي، جهــة قضائية مستقلة (القضاء الإداري) تختص بالفصل بالمنازعات الإدارية.

ونظراً لاختلاف طبيعة النشاط الإداري عن طبيعة النشاط الفردي، والمصالح العامة عن المصالح الفردية، وبالتالي اختلاف طبيعة المنازعات الإدارية عن المنازعات المدنية، فإن الأمر يتطلب إنشاء قضاء إداري متخــصص ومــستقل للفــصل في المنازعات الإدارية وفقاً لقواعد القانون الإداري التي أصبحت قواعد قانونية متميزة ومستقلة عن قواعد القــانون الخاص.

ورغم أن فكرة ازدواجية القضاء ظهرت في فرنسا إلا أنها لم تعد في الوقــت الحاضر مقتصرة عليها، بل تبنت هذه الفكرة دول كثيرة غيرها كبلجيكا وإيطاليــا ومصر وتونس ولبنان، حيث رأت هذه الدول في القضاء المزدوج الأسلوب الأمثل لتحقيق الموازنة بين المصالح العامة التي تمثلها الإدارة وبين حقوق وحريات الأفراد.

أما الدول التي تأخذ بنظام القضاء الموحد فإنها أدخلت تعديلاً جوهرياً علــى نظامها القضائي، فأوجدت محاكم إدارية أو دوائر إدارية ضمن هيكــل القــضاء

العادي لكي تختص بالفصل بالمنازعات الإدارية وفق قواعد القانون الإداري بعد أن أدركت خصوصية منازعات الإدارة. ومن هذه الدول إنجلترا وأمريكا والكويت وليبيا.

ومع أهمية وجود جهة قضائية متخصصة بالفصل بالمنازعات الإدارية إلا أن هناك دولاً أخرى لازالت تأخذ بوحدة النظام القضائي و لم تدخل أية تعديلات عليه رغم أنها أخذت تطبق قواعد القانون الإداري على المنازعات الإدارية، ومن هذه الدول السعودية والإمارات، والسودان واليمن.

ولغرض الإحاطة بالبحث، يتعين علينا تقسيمه وفقاً لخطة البحث التالية:

المبحث الأول: التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المبحث الثاني: الأساس القانوني لولاية القضاء الإماراتي بنظر المنازعات الإدارية.

المبحث الثالث: مجالات تطبيق القانون الإداري أمام القضاء الإماراتي.

المبحث الرابع: ملامح التطور المعاصر نحو الأخذ بالقضاء الإداري في دول القضاء الموحد.

الخاتمة.

المبحث الأول
التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة

يعتبر النظام القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة من أنظمـة القـضاء الموحد، حيث لا يوجد فيها سوى قضاء واحد هو القضاء العادي يختص بالفـصل في كافة المنازعات القضائية بصرف النظر عن طبيعتها سواء كانت جزائية أو مدنية أو تجارية أو إدارية. ولذلك لا يوجد في دولة الإمارات العربية المتحدة جهة قضاء إداري مستقلة عن القضاء العادي كما هو الحال في دول القضاء المزدوج.

ولكن عدم وجود قضاء إداري متخصص بالفصل بالمنازعـات الإداريـة في التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحدة لا يمنع من جود منازعات إدارية فيها.

ويتوزع التنظيم القضائي في دولة الإمارات العربية المتحـدة بـين القـضاء الاتحادي والقضاء المحلي، حيث لازالت بعض الإمارات متمسكة بنظـام القـضاء المحلي[١].

(١) كإمارة دبي بموجب قانون تشكيل المحاكم رقم (٣) لسنة ١٩٩٢. وإمارة رأس الخيمة بموجب قانون تشكيل المحاكم لسنة ١٩٧١.

وحيث إن المنازعات الإدارية سواء كانت على مستوى الاتحـاد أو علـى مستوى كل إمارة من الإمارات تخضع للمحاكم الاتحادية، لذلك فإننا سنتناول بإيجاز التنظيم القضائي الاتحادي.

أولاً: المحكمة الاتحادية العليا:

وهي الهيئة القضائية العليا في الدولة، ومقرها في إمارة أبوظبي عاصمة الاتحاد، ويجوز أن تعقد جلساتها عند الاقتضاء في أية عاصمة من عواصم الإمارات الأعضاء في الاتحاد. وقد أنشئت بموجب القانون الاتحادي رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣.

وتشكل المحكمة من رئيس وأربعة قضاة، ويجوز أن يعين فيها عدد كاف من القضاة المناوبين على ألا يجلس أكثر من واحد منهم في دائرة المواد الدستورية[٢].

وتتألف هذه المحكمة من عدة دوائر لنظر المواد الجنائية والمدنية والتجارية والمواد الأخرى، وتتشكل كل دائرة من خمسة قضاة يرأس كل منها رئيس المحكمة أو أقدم قضاة الدائرة.

ولا تعتبر المحكمة الاتحادية العليا درجة من درجات المحاكم وإنما هي محكمة تتولى الإشراف على صحة تطبيق أحكام القانون باعتبارها محكمة نقض، فضلاً عن الاختصاصات الأخرى[٣].

---

(٢) المادة (٩٩) من دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١. والمواد (٣) و (٩) من قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ وتعديله بالقانون الاتحادي رقم (١٤) لسنة ١٩٨٥.

ثانياً– المحاكم الاتحادية الاستئنافية:

ويكون مقر هذه المحاكم الاتحادية الاستئنافية في عاصمة الاتحاد الدائمة وفي عواصم الإمارات التي صدر أو يصدر قانون اتحادي بإنشاء محاكم استئنافية فيها، ويجوز بقرار من وزير العدل والشؤون الإسلامية والأوقاف بعد موافقة المجلس الأعلى للقضاء الاتحادي أن يمتد اختصاص المحكمة الاتحادية الاستئنافية لأكثر من إمارة من تلك الإمارات أو أن تعقد جلساتها في مكان آخر ضمن دائرة اختصاصها[٤].

وتتألف كل محكمة استئناف من رئيس وعدد كاف من القضاة وتصدر أحكاماً من ثلاثة قضاة.

وتعتبر محاكم الاستئناف من محاكم الدرجة الثانية، حيث تختص بالنظر في طعون الاستئناف التي ترفع عن الأحكام الجائز استئنافها قانوناً والصادرة من المحاكم الابتدائية باعتبارها من محاكم الدرجة الأولى.

ثالثاً: المحاكم الاتحادية الابتدائية:

وتعتبر هذه المحاكم **من** محاكم الدرجة الأولى، حيث يعرض النزاع أمامها لأول مرة.

---

(٣) انظر المادة (٩٩) من الدستور الإماراتي والمادة (٣٣) من قانون المحكمة الاتحادية العليا.
(٤) المادة (١٢) من قانون السلطة القضائية رقم (٣) لسنة ١٩٨٣.

ويتم إنشاء هذه المحاكم في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في عواصم الإمـــارات لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها [٥].

ويجوز أن يكون لهذه المحاكم دوائر في غير عواصم الإمارات مـــن مـــدن أو مناطق تلك الإمارات.

وتتألف المحكمة الاتحادية الابتدائية من رئيس وعدد كاف من القضاة، ويوجد فيها دائرة أو أكثر لنظر الدعاوى المدنية والتجارية والدعاوى الأخرى.

وتنقسم المحاكم الاتحادية الابتدائية إلى دوائر جزئية. تشكل من قاضي واحد وتختص في نظر الدعاوى المدنية والتجارية التي لا تجاوز قيمتها مائة ألف درهـــم. ومن دوائر كلية تشكل من ثلاثة قضاة وتختص بالفصل بالدعاوى المدنية والتجارية التي تجاوز قيمتها مائة ألف درهم والدعاوى غير المقدرة القيمة. والدعاوى المتعلقة بملكية العقارات أو حق عيني عليها مهما كانت قيمة الدعوى[٦].

(٥) المادة (١٠٢) من الدستور الاتحادي والمادة (١١) من قانون السلطة القضائية.
(٦) المادة (٣٠) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية الاتحادي رقم (١١) لسنة ١٩٩٢.

المبحث الثاني
الأساس القانوني لولاية القضاء الإماراتي
بنظر المنازعات الإدارية

يتضمن الدستور الاتحادي لدولة الإمارات العربية المتحدة والقوانين الاتحادية المنظمة للسلطة القضائية بعض المبادئ والنصوص التي تعترف للقضاء الاتحادي (الموحد) بالفصل بالمنازعات الإدارية، فضلاً عن تحديد المحاكم التي تتولى الفصل في تلك المنازعات.

وعلى ذلك سوف نتعرض لتلك النصوص لتحديد الأساس القانوني لولاية القضاء الاتحادي في دولة الإمارات بنظر المنازعات الإدارية.

أولاً: النصوص الدستورية:

اعترف المشرع الدستوري في دولة الإمارات العربية المتحدة بوجود الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، فقد أسندت المادة (٥/٩٩) من الدستور الاتحادي لسنة ١٩٧١ إلى المحكمة الاتحادية العليا، اختصاص النظر في مساءلة الوزراء وكبار موظفي الاتحاد المعينين بمرسوم عما يقع منهم من أفعال في أداء وظائفهم الرسمية بناء على طلب المجلس الأعلى ووفقاً للقانون الخاص بذلك.

ويلاحظ أن هذه الفقرة تتضمن مبادئ وأحكام غاية في الأهمية تتعلق بالمنازعات الإدارية وتحديد الجهة القضائية المختصة بالفصل فيها. فمن ناحية تحديد الاختصاص القضائي فإن المشرع الدستوري أراد انفراد المحكمة الاتحادية العليا دون غيرها من المحاكم بنظر هذا النوع من المنازعات التي تتعلق بفئة كبار موظفي الدولة الذين يتم تعيينهم بمرسوم سواء كانوا من الوزراء أم من الفئات الأخرى[٧].

ومن جهة أخرى، فإن محل هذه الرقابة هو الأفعال المتصلة بأداء وظائفهم الرسمية، مما يؤكد أن المسؤولية هنا تنصب على الأعمال الوظيفية التي يقدمون بها. وفي هذه الحالة لا يتعدى الأمر أحد احتمالين: فإما أن تكون تلك الأعمال من الأعمال التي تندرج تحت ما يسمى بالمخالفات التأديبية وبالتالي تكون من المنازعات التأديبية ذات الطبيعة الإدارية. وقد تكون تلك الأعمال ذات طبيعة جنائية وتأديبية في الوقت ذاته، وفي كلتا الحالتين يكون الجانب التأديبي الإداري في المنازعة واضحاً[٨].

---

(٧) د. مصطفى محمود عفيفي، الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، الجزء الأول، مطابع البيان التجارية، دبي، ١٩٩٠، ص٣٢٢.

(٨) نفس المصدر.
وانظر كذلك، د. محمد عبد العال السناري، مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة، في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، ٢٠٠٠، ص١٨٧.

ونخلص من ذلك، أن المشرع الدستوري قد عقد الاختصاص للمحكمة الاتحادية العليا -دون غيرها- بنظر المنازعات التأديبية المرفوعة ضد كبار موظفي الدولة المعينين بمرسوم اتحادي.

كما أن المشرع الدستوري قد اختص المحكمة الاتحادية الابتدائية الولاية العامة في نظر مختلف المنازعات الإدارية.

فقد نصت المادة (١٠٢) من الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة ابتدائية أو أكثر، تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة، أو في بعض عواصم الإمارات، لممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في القضايا التالية:

١- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد، سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها. وقد أسند المشرع الدستوري أمر الفصل في المنازعات الإدارية غير الاتحادية إلى القضاء المحلي في كل إمارة باعتباره صاحب الاختصاص العام بنظر جميع المسائل القضائية التي لم يعهد بها الدستور للقضاء الاتحادي[٩] بمقتضى الدستور.

ومع ذلك، فإن المشرع الدستوري أجاز وبموجب قانون خاص نقل كل أو بعض اختصاصات القضاء المحلي المحددة بالمادة (١٠٤) ومنها المنازعات الإدارية،

(٩) المادة (١٠٤) من الدستور الاتحادي.

بناء على طلب الإمارة المعنية إلى المحاكم الاتحادية لنظرها والفصل فيها[١٠].

ثانياً: النصوص الواردة في القوانين العادية:

صدرت عدة قوانين اتحادية لتنظيم القضاء الاتحادي وتحديد اختصاصاته القضائية، وقد تضمنت هذه القوانين نصوص كثيرة تتعلق بإسناد الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وتحديد المنازعات الإدارية التي تخضع لتلك الرقابة.

١ – القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ بإنشاء المحكمة الاتحادية العليا وتعديلاته.

من خلال الاطلاع على نصوص هذا القانون يمكن القول أن المشرع وضع الأساس القانوني لإنشاء الدوائر الإدارية التي تختص بالفصل بالمنازعات الإدارية. فالفقرة الأولى من المادة التاسعة منه نصت على أن تكون للمحكمة العليا دائرة للمواد الدستورية وللمواد الجزائية أو للمواد الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون.

وإذا تبصرنا بعبارة أو للمواد الأخرى المنصوص عليها في هذا القانون سنجد أن المشرع اعترف ضمناً بأن تكون في المحكمة الاتحادية العليا دوائر أخرى غير التي ذكرها للنظر في المواد المدنية أو التجارية أو الإدارية أو مواد الأحوال الشخصية الواردة في القانون.

---

(١٠) المادة (١٠٥) من الدستور الاتحادي.

إضافة إلى ذلك، فإن المادة (٣/٩) من القانون المذكور تقضي بوجوب تشكيل الدائرة المعنية بمساءلة الوزراء وكبار موظفي الدولة الاتحادية المعينين بمراسيم عما يقع منهم من أفعال بمناسبة ممارسة أعمالهم الوظيفية، وبطبيعة الحال يتعين أن تكون هذه الدائرة إدارية.

ومن جهة أخرى، فإن المشرع أورد الكثير من النصوص التشريعية الخاصة بالمحاكمة التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة (المواد ٢٣-٣٢) وهذا ما يؤكد على تطبيق الاختصاص التأديبي القضائي في مجال المسؤولية التأديبية لهذه الفئة من الموظفين، الأمر الذي يتطلب اتباع إجراءات إدارية معينة في تشكيل مجلس التأديب (المادة ١/٢٣)، وتوفير الضمانات اللازمة للمحاكمة التأديبية، كإجراء التحقيق الإداري المسبق (المادة ٢/٢٤) وسرية المحاكمة وحضورها والتمتع بحقوق الدفاع (المادة ٢٩) والالتزام بتسبيب الأحكام التأديبية المادة (٣١)[١١].

وكذلك فقد وسع المشرع الإماراتي من دائرة اختصاص المحكمة الاتحادية العليا في مجال النظر في المنازعات الإدارية التأديبية لعموم موظفي الدولة حيث أجاز في المادة (٨٣) من قانون الخدمة المدنية الاتحادي رقم (٢١) لسنة ٢٠٠١ التظلم (الطعن) من قرارات مجلس التأديب الصادرة بتوقيع عقوبات الوقف عن العمل دون راتب إجمالي، أو الفصل من الوظيفة. وذلك خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تبليغ

---

(١١) انظر في ذلك د. مصطفى محمود عفيفي، مصدر سابق، ص٣٢٦.

الموظف بالعقوبة.

ولم يحدد المشرع الدائرة التي يقدم إليها التظلم كما فعل في ظل القانون رقم (٨) لسنة ١٩٧٣ الذي أوجب أن يكون التظلم أمام الدائرة الجزائية.

وفي تقديرنا، فإن من الصواب أن يتم إنشاء دائرة إدارية في المحكمة الاتحادية العليا تتولى الفصل في المنازعات الإدارية بصورة عامة، ومنها المنازعات التأديبية.

ومما يجدر ذكره، أن اختصاص المحكمة الاتحادية العليا بالفصل في المنازعات الإدارية كان بصفة مؤقتة إلى حين إنشاء المحاكم الاتحادية الابتدائية.

وهكذا فإن الاختصاص القضائي بنظر المنازعات الإدارية في دولة الإمارات العربية المتحدة قد مر بمرحلتين هما[١٢]:

المرحلة الأولى: وهي المرحلة السابقة على صدور القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ الخاص بإنشاء المحاكم الاتحادية. حيث كانت المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة أول وآخر درجة هي صاحبة الاختصاص بنظر كافة المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها وذلك تطبيقاً لنص المادة (٧٣) من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ بشأن إنشاء المحكمة الاتحادية العليا.

(١٢) د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص١٩٠ وما بعدها.

المرحلة الثانية: المرحلة اللاحقة على صدور القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٨. في هذه المرحلة يكون توزيع الاختصاص القضائي في الفصل بالمنازعات الإدارية التي تقع بين الجهات الاتحادية الإدارية والأفراد وفقاً لما يلي:

١- المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد في الإمارات التي لازالت تأخذ بنظام القضاء المحلي؛ وهما إماراتي، دبي ورأس الخيمة. فهذه المنازعات يكون الاختصاص فيها للمحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة أول وآخر درجة.

وتطبيقاً لذلك، فقد قضت المحكمة الاتحادية بتاريخ ١٩٩٢/١/١٩ بقولها "الدفع بعدم الاختصاص الولائي والمكاني للمحكمة الاتحادية العليا وباختصاص محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية... مردود ذلك أنه تطبيقاً لنص المادة (٧٢) من القانون رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ في شأن المحكمة الاتحادية العليا فإن المحكمة الاتحادية العليا تختص بالفصل في المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أم مدعى عليه فيها في الإمارات التي لم يتم إنشاء محاكم اتحادية بها...

ولما كان النزاع المطروح في الدعوى قد قام بين جهة من سلطات الاتحاد وبين مدعى عليه يقيم ويعمل وحصل على راتبه من إمارة دبي التي لم تنشأ فيها حتى الآن محاكم اتحادية ابتدائية ومن ثم يكون الاختصاص بنظر الدعوى معقوداً للمحكمة

الاتحادية العليا دون سواها ويكون الدفع على غير أساس متعين الرفض [١٣].

٢- المنازعات الإدارية التي تقع بين الاتحاد والأفراد في الإمارات التي يوجد بها محاكم اتحادية ابتدائية وهي إمارات أبوظبي والشارقة وعجمان وأم القيوين والفجيرة.

وكانت هذه المنازعات تختص فيها محكمة أبوظبي الاتحادية الابتدائية، وذلك استناداً لنص المادة الثامنة من القانون رقم (٦) لسنة ١٩٧٨، ويكون الطعن في الحكم الصادر فيها أمام محكمة أبوظبي الاستئنافية باعتبارها محكمة ثاني درجة، ويتم الطعن في الأحكام الاستئنافية الصادرة فيها أمام المحكمة الاتحادية العليا باعتبارها محكمة آخر درجة.

إلا أن هذا الوضع قد تغير منذ وقت ليس ببعيد إذ أصبح للمحاكم الاتحادية الابتدائية في الإمارات ولاية النظر في هذه المنازعات[١٤].

ففي قرارها في القضية رقم (٢٦٠) لسنة ١٩٩٢ بتاريخ ١٩٩٣/٤/١٩ تقول محكمة الاستئناف الاتحادية في الشارقة " وحيث أنه بالنسبة لاختصاص محكمة الشارقة الابتدائية الاتحادية فإننا نرى أنها مازالت مختصة وذلك تحقيقاً والتزاماً بالسياسة الهادفة للمشرع في دولة الإمارات بتسيير سبل التقاضي على الناس وهو

(١٣) حكمها في الدعوى رقم (٧) لسنة ١٧ القضائية في ١٩/ يناير ١٩٩٢، المجموعة السنة الرابعة عشر، ١٩٩٢، العدد الأول، الطبعة الأولى، ١٩٩٨.
(١٤) حكم المحكمة الاتحادية العليا في الطعن رقم (٥٤) لسنة ١٥ قضائية / نقض مدني في ١٩٩٣/٥/١٨.

مبدأ وهدف سامي تقتضيه حسن سياسة التقاضي وتحقيق العدل بين المتقاضين بجعل خصوماهم من اختصاص أقرب المحاكم إليهم وأيسرها... ومن أجل ذلك حرص واضع القوانين في دولة الإمارات العربية المتحدة دوماً في التشريعات المتعلقة بولاية المحاكم على تكريس المبدأ الدستوري المعلن في المادة (١٠٢) من دستور الدولة بأن تكون الولاية في المنازعات المدنية والتجارية (والإدارية) التي يكون الاتحاد طرفاً فيها للقضاء الاتحادي بصفة عامة دون تخصيص أو تحديد إلا ما اقتضته الظروف من اختصاص المحكمة الاتحادية العليا قبل صدور القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨. فنص في المادة (١٠٢) من الدستور على أن يكون للاتحاد محكمة اتحادية ابتدائية أو أكثر تنعقد في عاصمة الاتحاد الدائمة أو في بعض الإمارات لممارسة الولاية القضائية في القضايا التالية "كل في دائرة اختصاصها":

١- المنازعات المدنية والتجارية والإدارية بين الاتحاد والأفراد سواء كان الاتحاد مدعياً أو مدعى عليه فيها. بمعنى أن تكون لأية محكمة اتحادية ابتدائية في عاصمة أي إمارة تابعة للقضاء الاتحادي ممارسة الولاية القضائية في دائرة اختصاصها في قضايا المنازعات المدنية والتجارية (والإدارية) بين الاتحاد والأفراد.... والتزاماً من المشرع بهذا المبدأ الدستوري (على ما جاء بحكم النقض رقم (٦٥) لسنة ٤ ق. مدني في ١٩٨٣/٣/١ وفي الوقت الذي لم يكن قد تم فيه إنشاء المحاكم الاتحادية الابتدائية اللازمة بحكم الدستور لمواجهة تلك المنازعات قد أناط مسئولية ذلك

بالمحكمة الاتحادية العليا مؤقتاً لحين إنشاء المحاكم الاتحادية الابتدائية... ثم انتهى الأمر به بالتعديل رقم (٢) لسنة ١٩٩٠ أن أصبحت جميع المنازعات المدنية التجارية (والإدارية) تختص بنظرها المحكمة الاتحادية الابتدائية حسب مقر إقامة المدعى عليه.

ثانياً: القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية الاتحادية وتعديلاته.

تتضمن هذا القانون عدة نصوص تؤكد اختصاص القضاء الاتحادي بنظر المنازعات الإدارية. فقد نصت المادة (١٠) من القانون على الاختصاص الشامل للمحاكم الاتحادية للفصل في جميع المنازعات بصفة عامة ومنها المنازعات الإدارية بصفة خاصة.

وقد أجازت المادة (١١) من القانون الآنف الذكر إنشاء دائرة أو أكثر لنظر المواد الجنائية ودائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى.

وفي اعتقادنا أن عبارة (المواد الأخرى) تعني تلك المواد غير الجنائية أو المدنية أو التجارية التي ذكرت في القانون. وعلى ذلك نرى أن المشرع أجاز إنشاء الدوائر الإدارية لنظر المنازعات الإدارية باعتبارها تدخل ضمن تسمية المواد الأخرى.

وقد تأكد هذا الاتجاه في المادة (١٢) من القانون، حيث أوضح المشرع أن المحكمة الاتحادية الاستئنافية تتألف من رئيس وعدد كاف من القضاة. وتكون بها

دائرة أو أكثر لنظر المواد المدنية والتجارية والمواد الأخرى.

ومن ناحية أخرى، فإن القانون أكد الاختصاص التأديبي بنظر دعاوى المسئولية التأديبية للقضاة وأعضاء النيابة العامة بواسطة مجلس تأديبي يؤلف برئاسة رئيس المحكمة الاتحادية العليا وعضوية أربعة من أقدم قضاتها. وحدد القانون إجراءات رفع الدعوى التأديبية وإجراءات الفصل فيها [١٥].

المبحث الثالث
مجالات تطبيق القانون الإداري أمام القضاء الإماراتي

لقد تواترت أحكام القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بالتأكيد على مبدأ المشروعية ووجوب خضوع الإدارة في كافة تصرفاتها للقانون، وعلى استقلالية المنازعات الإدارية بأنواعها المختلفة، سواء تلك المتعلقة بالإلغاء أو التعويض أو بالقضاء الكامل الذي يشمل الإلغاء والتعويض في الوقت ذاته[١٦].

وعلى ذلك، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢١ بقولها: "أن الدولة الحديثة تقوم على مبدأ المشروعية، الذي يمكن تلخيصه بأنه سيادة حكم القانون. ومقتضى هذا المبدأ أن تخضع الدولة في تصرفاتها

(١٥) انظر المواد (٤١-٥٤) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٣.
(١٦) مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص٣٣١.

للقانون القائم، وأن يمكن الأفراد بوسائل مشروعة من رقابة الدولة في أدائها لوظيفتها، بحيث يمكن أن يردوها إلى جادة الصواب، كلما عنّ لها أن تخرج عن حدود القانون عن عمد أو إهمال. ووسائل الأفراد في تحقيق مبدأ المشروعية عديدة أهمها ثلاث:

(أ) طلب إلغاء قرارات الإدارة المعيبة.

(ب) الدفع بعدم دستورية القوانين.

(ج) حق طلب التعويض عن تصرفات الإدارة المعيبة سواء كانت هذه التصرفات أعمالاً مادية أو أعمالاً إدارية"(١٧).

وهكذا فقد التزم القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة بتطبيق موجبات تلك المشروعية في أحكامه الصادرة في كافة المنازعات الإدارية من خلال تطبيق أحكام وقواعد القانون الإداري عليها، مسترشداً بما قرره القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج من مبادئ قضائية بشأن تلك المنازعات(١٨).

وعلى ذلك سنعرض لأهم تطبيقات القانون الإداري أمام القضاء الاتحادي سواء ما تعلق منها بالقرارات الإدارية أو في مجال العقود الإدارية أو في مجال طعون

---

(١٧) حكمها في الدعوى رقم (٥) للسنة الخامسة القضائية، بتاريخ ١٩٧٨/٦/٢١ وكذلك حكمها في الطعن رقم (٨٧) للسنة الخامسة القضائية في ١٩٨٤/٥/٢٩.

(١٨) انظر في ذلك د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص٣٣٠ وما بعدها.

الموظفين.

أولاً: في مجال القرارات الإدارية:

صدرت عن المحاكم الاتحادية في دولة الإمارات العربية المتحدة أحكام قضائية عديدة تؤكد التزام القضاء الاتحادي بالمبادئ القضائية المقررة في دول القضاء المزدوج بشأن القرارات الإدارية.

ففي حكمها الصادر بتاريخ ٢٠٠١/٢/٢١ تقول المحكمة الاتحادية العليا (... ذلك أنه لما كان من المقرر- في قضاء هذه المحكمة- أن القرار الإداري هو إفصاح جهة الإدارة في الشكل الذي يتطلبه القانون عن إرادها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث أثر قانوني معين يكون ممكناً ابتغاء مصلحة عامة، ويجب أن يكون القرار ملائماً إصداره وفق الوقائع الصحيحة الثابتة في الأوراق وعن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً. ولمحكمة الموضوع سلطة مراقبة صدوره مبرءاً من عيب التعسف أو الانحراف ولا رقابة عليها من محكمة النقض مادام استخلاصها سائغاً وعلى أسباب كافية لحمله...."[(١٩)].

---

(١٩) حكمها في الطعن رقم (٨٩) لسنة ٢١ قضائية جلسة ٢١/فبراير/ سنة ٢٠٠١. وانظر كذلك حكمها في الطعن المدني رقم (٨٧) للسنة الخامسة القضائية، في ١٩٨٤/٥/٢١. وفي حكمها الصادر في الطعن رقم (٨٩) السنة (٢١) بتاريخ ٢٠٠١/٢/٢١.

وفي حكمها المطول الصادر في ٩/يوليو/١٩٧٥ فرقت المحكمة الاتحادية العليا بين القرار الإداري من ناحية والعمل المادي من ناحية أخرى بقولها: " أن القرار الإداري الذي يتمتع بالشرعية والحصانة هو إفصاح الإدارة عن إرادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح وذلك بقصد إحداث مركز قانوني معين متى كان ممكناً وجائزاً قانوناً وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة. فالقرار الإداري -بهذا التعريف- هو عمل إداري يجب أن يتجسد ككل عمل قانوني في مظهر خارجي ذي دلالة قاطعة على صدور إعلان من جانب الإدارة تعبر به عن إرادة ملزمة لها تستهدف بها تحقيق أثر قانوني معين بالنسبة للأفراد. وبهذا يتميز القرار الإداري عن العمل المادي الذي لا يرتب بذاته أثراً قانونياً ولا ينطوي على خصائص القرار الإداري إذ ينبغي أن يتجه مصدر القرار إلى إحداث الأثر المترتب عليه وهذا الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة يتفرع عنها مركز ذاتي.

ويترتب عليها نشوء وضع يتعلق به حق ذي الشأن فيه ويحظر على الإدارة المساس به أو سحبه. والقاعدة أن إفصاح الإدارة عن إرادتها مستقل عن الأعمال المادية التي يتطلبها تنفيذ القرار، فالقرار الإداري لا حجية له ولا يتم تنفيذه إلا من تاريخ إفصاح الإدارة عن إرادتها أي من تاريخ صدوره ممن يملكه وعلى ذلك فإن الوعد الصادر من الجهة الإدارية بتعيين شخص في وظيفة معينة لا يعد من قبل القرارات الإدارية الصادرة في شأن التعيين ولا يعدو أن يكون عملاً مادياً لا ينشئ

حقوقاً أو مركزاً شرعياً يحميه القانون وقد يفرض المشرع على الإدارة القيام بسلسلة من الإجراءات قبل أن يصدر قرار بالتعيين ففي كل هذه الحالات تكون الإجراءات المسبقة أعمالاً مادية لا تستجمع مقومات القرار الإداري وعناصره لا يرتبط بها أي حق للطالب تخول له التمسك بها والمطالبة بإسباغ الحماية القانونية عليها. هذا ويجب أن يصدر القرار الإداري من الهيئة التي حددها المشرع أي من جهة مختصة بإصداره لها الصلاحية القانونية للتعبير عن إرادة الدولة والقيام بما عهد به إليها وأن تضطلع بهذه الصلاحية في إطار الحدود التي يبينها القانون.

ولما كانت الإجراءات التي تمت وهي لا تزيد على موافقة المدعى على التعيين في حسابات وزارة الصحة وإرسال الأوراق إلى دائرة شؤون الموظفين لإتمام باقي المراحل القانونية وهي مجرد إجراءات تمهيدية مرحلية يجب أن تليها سلسلة أخرى من الخطوات حتى يتم التعيين بصورة نهائية – وهي بهذه المثابة – لا تسمو إلى مرتبة القرار الإرادي الحصين ولا يتولد عنها للمدعي مركز قانوني إيجابي يقيد الإدارة لأن الإدارة لم تعبر بعد عن إرادتها القانونية التي لا تنعقد إلا بصدور قرار التعيين من مجلس الوزراء وهو الجهة المختصة بالتعيين في هذه الوظيفة وبالتالي يكون ما صدر من الإدارة هو مجرد وعد بالتعيين لا يعدو أن يكون عملاً مادياً بقصد الإعداد لإصدار قرار معين من الجهة المختصة بإصداره حتى يغدو قراراً إدارياً يستأهل الحماية لأن هذه الحماية لا ترد إلا على القرارات الإدارية التي يمكن نعتها بهذه

الصفة فإذا لم تستكمل صفتها الإدارية اعتبرت بمثابة عمل مادي كما سبق القـــول يخرج عن الأعمال الإدارية ولا تحميه إطلاقاً الحصانة المقررة للقرارات الإدارية.

ولما كانت الإجراءات والقرارات التي لا تنشئ مراكز وأوضـــاعاً مـــستقرة ونهائية بالنسبة للغير يكون من حق الإدارة سحبها والرجوع فيها في أي وقت لأن القيود التي تفرض على جهة الإدارة في هذا الخصوص إنما تكون في حالـــة مـــا إذا أنشأت هذه الأوامر مزايا أو مراكز قانونية لمصلحة فرد من الأفراد لا يكون مـــن المناسب حرمانهم منها، ولا نزاع في أن الإجراءات التي تمت في شأن ترشيح المدعي لم يتعلق بها حق له و لم يتولد عنها لجهة الإدارة مركز ذاتي يمتنع عليهـــا بوجـــوده سحبه إذا رأت من المصلحة العدول عن هذا الترشيح قبل أن يصدر قرار من مجلس الوزراء بالتعيين وهذا الحق في السحب هو من إطلاقات الإدارة المختصة تباشـــره إعمالاً لسلطتها التقديرية وتستقل به وحدها دون معقب عليها ودون أن يحد منـــه قيود أو شروط بل ودون أن تكون ملزمة ببيان أسباب هذا السحب ومسوغاته ولا تستطيل رقابة المحكمة إلى سلطة الإدارة في استعمال هذا الحق أو إلى تمحيص أسباب هذا الاستعمال ودواعيه لأن القضاء لا يتدخل إلا حيث يكون هناك قـــرار إداري ينشئ أوضاعاً مستقرة ونهائية تجعله حصيناً عن السحب ومن ثم فإن سحب الوزارة المدعى عليها للموافقة الصادرة منها على تعيين المدعي والرجوع فيها قبل صـــدور

قرار التعيين هو أمر مشروع اتخذته الوزارة في نطاق سلطتها بصرف النظر عما يثيره المدعي في شأن المبررات التي تذرعت بها الإدارة في هذا السحب طالما أن موضوع تعيينه لم يطرح بعد على السلطة المختصة لتصدر قرارها فيه"[(٢٠)].

وفي مجال نفاذ القرار الإداري حددت المحكمة الاتحادية العليا في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٩٨/٦/٣٠ تاريخ نفاذ القرار الإداري بقولها: " أنه من المقرر في

---

(٢٠) حكمها في الدعوى رقم (٢) لسنة (٢) القضائية – عليا في ٩/يوليو/١٩٧٨. وانظر كذلك حكمها في الدعوى رقم (٦) لسنة (٥) القضائية – عليا في ٢١/يونية/١٩٧٨ حيث تقول المحكمة "....أن القرار الذي يتمسك به المدعي ما هو إلا إجراء تنفيذي بحت يأخذ حكم الأعمال المادية لا القانونية ولا يؤدي بذاته إلى منح الجنسية لأن هذا المنح لا يتحقق إلا طبقاً للقانون، ومن ثم فهو لا ينتج آثاراً قانونية يجدر التمسك بها.

وفي حكم آخر تتناول محكمة أم القيوين الاتحادية الابتدائية بعض المبادئ القضائية في مجالات القرارات الإدارية من خلال التركيز على أركان القرار الإداري. ففي حكمها الصادر في ٢٠٠٠/٥/٢٧ تقول المحكمة: " وحيث أنه لما كان من المقرر في فقه القانون الإداري أن من أركان القرار الإداري أن يتوافر له عنصر السبب، بحيث تكون النتيجة التي توصل إليها مبنية على وقائع موجودة وان يكون ذلك وفق الأسلوب الذي حدده القانون.

وحيث أنه ولما كان يبني مما تقدم أن قرار عد م مد الإجازة الدراسية يجب أن يكون مستنداً إلى سبب من الأسباب التي نص عليها القانون وأن يكون هذا السبب له سند من الواقع، فإذا كان سبب عدم المد هو تعثر الموفد فيجب أن يكون هناك من التقارير العلمية من الجهة المختصة ما يثبت هذا التعثر الذي يكفي لأخذ قرار عدم المد.

وحيث أنه وهو بما تقوم ولما كانت المحكمة لم يوضع بين يديها من حيثيات قررا مجلس الخدمة المدنية سوى أن الموفد لم يحصل على المؤهل فإن المحكمة ترى أن موافقة عدم حصول الموفد على المؤهل لا تكفي بذاتها لأن تكون سبباً يقوم عليه قرار مجلس الخدمة المدنية بعدم مد الإجازة، فلابد أن يكون هناك بحث عن أسباب عدم الحصول على المؤهل وهل هي تحقق في سلوك الموظف الدراسي وصف التعثر الذي جعله القانون من أسباب عدم مد الإجازة الدراسية أم أن الأمر يعود إلى أسباب عادية كصعوبة المؤهل العلمي.

وحيث أنه وهديا بما تقدم فإن قرار مجلس الخدمة المدنية يكون فاتراً لركن من أركان القرار الإداري وهو ركن التسبب الأمر الذي يرتب إلغاءه. وحيث أنه ولما كان إلغاء القرار الإداري الباطل يعود أثره إلى الماضي بحيث تعود الأوضاع إلى ما كانت عليه قبل القرار فإن الإجازة الدراسية للمدعى عليه تعتبر ممدة ويحق للموظف الحصول على المخصصات عن الفترة التي اعتبرت منهية بقرار مجلس الخدمة المدنية.

قضاء هذه المحكمة وفي القانون الإداري المقارن أن القرارات الإدارية تعتبر نافذة من تاريخ صدورها من السلطة التي تملكها وانه لا تسري بأثر رجعي إلا في حـــالات استثنائية ضيقة مثالها أن تكون تلك القرارات قد صدرت لتنفيذ قـــانون ذي أثـــر رجعي أو في حالة ما إذا كان القرار الإداري قد صدر لتعديل بعض المراكز القانونية بأثر رجعي تنفيذاً للحكم الصادر بإلغاء قرار إداري سابق، ولما كان القرار الصادر عن وزير..........بتعديل العلاوة الفنية للطاعن اعتباراً من ١٩٩٣/٢/١ لا توجد بشأنه حالة من الحالات التي تؤدي إلى سريانه بأثر رجعي على سبيل الاستثناء من القاعدة العامة بعدم رجعية القرارات الإدارية وكان الحكم المطعون فيه يقوم على ما مؤداه أن محضر اجتماع لجنة تقييم الشهادات في ١٩٩١/٣/١٩ كان مجرد توصية بتعديل المسمى الوظيفي للطاعن بعلاوة مقدارها ٤٠٠٠ درهم شهرياً وأنه قاصـــر على مجرد تقييم الشهادات أو المؤهلات والخبرات وأنه ليس من اختصاصها منح أي علاوة وانتهى إلى عدم اتخاذ تاريخ قرار لجنة التقييم أساساً لبدء سريان حق الطاعن في العلاوة بأنه يكون قد استند إلى صحيح القانون ومن ثم فإنه يتعين رفض هـــذا السبب من أسباب الطعن(٢١).

ومن ناحية أخرى، فقد قضت المحكمة الاتحادية العليا في العديد من أحكامها بأن عيب الاختصاص الجسيم الذي يعيب القرار الإداري. يعتبر اغتصاباً للـــسلطة

(٢١) حكمها في الطعن رقم (٢٢٨) لسنة ١٩/ نقض مدني /في ١٩٩٨/٦/٣٠.

ويترتب عليه انعدام القرار الإداري(٢٢).

وفي مجال ركن الشكل في القرار الإداري قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه:" من المقرر في قواعد القضاء الإداري أنه " لا يشترط في القرار الإداري أن يصدر في شكل معين أو صيغة محددة، وإنما يكفي أن يصدر عن المرجع المختص بإصداره ضمن الحدود والصلاحيات المقررة له قانوناً وأن يكون مستوفياً لمقوماته"(٢٣).

وقضت محكمة أبوظبي الاتحادية الاستئنافية في حكمها بأن: " عيب الشكل يعتبر أحد العيوب التي تلحق القرار الإداري ومؤدى هذا العيب تجرد القرار من أي أثر قانوني ملزم لتجاهل الشكل والإجراءات التي يقررها القانون وتتسع كلمة القانون لتشمل القانون بمعناها الاصطلاحي والدستور واللوائح والنظم والتعليمات.

كما تضيف نفس المحكمة بأن الشكل أو الإجراء يكون جوهرياً إذا وصفه القانون صراحة بذلك، أو إذا كان من شأن اتباع الشكل أو الإجراء تغيير القرار الإداري الذي اتخذ فيما لو كان قد اتبع وأنه من المستقر فقهاً وقضاء أن تسبيب القرار عندما يستوجبه القانون يعتبر إجراء شكلي جوهري يترتب على إغفاله انعدام القرار، ذلك أن التسبيب يعتبر في هذه الحالة من الضمانات الأساسية المقررة

---

(٢٢) حكم المحكمة الاتحادية العليا بتاريخ ١٩٧٥/٧/٩ في القضية رقم (٢) لسنة (٢) القضائية، سبق الإشارة إليه.

(٢٣) حكمها بتاريخ ١٩٩٣/٦/١٥ في الطعن رقم ٢٥٨ لسنة (١٤) القضائية. وحكمها في ١٩٨٥/١١/١٣ في الطعن رقم (١٤٦) لسنة ٦ق.

للخصوم إذ يمكنهم من مراقبة مشروعية القرار وتدارك الخطأ الذي شابه وذلك عن طريق الطعن فيه"(٢٤).

ثانياً: في مجال العقود الإدارية:

رغم عدم وجود القضاء الإداري في دولة الإمارات العربية المتحدة ليقوم بدور كبير في بناء نظرية العقد الإداري إلا أن أغلب أحكام العقد الإداري كما هي معروفة في دول القضاء المزدوج مطبقة في دولة الإمارات العربية المتحدة، إذ ليس من المعقول أن تعامل الإدارة عندما تستهدف بتعاقدها لتشغيل المرافق العامة وتحقيق الصالح العام، على قدم المساواة مع الأفراد الذين يتعاملون معها لتحقيق مصالحهم الشخصية(٢٥).

ففي حكمها الصادر بتاريخ ١٩٧٦/٤/٧ تعرف المحكمة الاتحادية العليا العقد الإداري بأنه العقد المبرم بين شخص معنوي من أشخاص القانون العام وبين أحد الأفراد، فضلاً عن اتصاله بتسيير مرفق عام، وبحيث تظهر نية ذلك الشخص المعنوي

(٢٤) حكمها بتاريخ ١٩٩٤/٤/٢٠ في الاستئناف المقيد برقم ٨٢ لسنة ١٩٩٤.
(٢٥) د. ماجد راغب الحلو، مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دراسة مقارنة (دار القلم للنشر والتوزيع) دبي، الطبعة الأولى، ١٩٩٠، ص٢١٣.

في الأخذ بأسلوب القانون العام من خلال تضمينه شروطاً استثنائية غير مألوفة في نطاق القانون الخاص[٢٦].

وفي حكم آخر صادر بتاريخ ١٩٩٠/٢/٢٧ تقول المحكمة: "من الأصول المقررة في شأن إبرام العقود الإدارية أن المناقصة، طريق تسلكه الإدارة لتختار بمقتضاها أفضل من يتقدم للتعاقد معها بتغليب مصلحة المرفق العام المالية مقرونة بالمصلحة الفنية التي تبدو في اختيار المناقص الأفضل كفاءة وحسن سمعة، ولهذا الطريق مراحل ثلاث الأولى طرح المناقصة من الإدارة وتقدم الأفراد والشركات بالعطاءات، والثانية فحص وإرساء المناقصة وثالثها إبرام العقد، فإذا تعلق النزاع بمساءلة الإدارة عن التعويض عن ضرر مرده إلى خطأ في تنفيذ الالتزام العقدي فإن المرجع في ذلك يكون بطبيعة الحال إلى العقد ذاته وما تنص عليه القوانين واللوائح والقرارات الخاصة بهذا النوع من العقود من أحكام وقواعد موضوعية مكملة لشروط التعاقد.

ولما كانت الفقرة الأخيرة من المادة (٤٦) من قرار وزير المالية والصناعة رقم (١٤) لسنة ١٩٧٨ بشأن نظام شراء المواد ومقاولات الأشغال تنص على أنه ".... لا يترتب على ترسية المناقصة وإبلاغ المتناقص الفائز بها أي حق له قبل الدولة في

(٢٦) حكمها في القضية رقم (٣) سنة ٣ ق في ١٩٧٦/٤/٧. حيث قررت المحكمة إن عدم إسباغ الصفة الإدارية على العقد يستتبع عدم تمتع الجهة الإدارية أحد طرفيه بالسلطات التي يمنحها عادة العقد الإداري لها كإنهائه أو تعديله بإرادتها المنفردة. أشار إليه د. مصطفى عفيفي، مصدر سابق، ص٣٣٦.

حالة العدول عن الترسية لأي سبب، ولا تعتبر الدولة ملتزمة إلا من تاريخ التوقيع على العقد، ومن ثم فإن مجرد ترسية المناقصة على الشركة الطاعنة وإبلاغها عن ذلك وإن كان ينعقد به العقد إلا أنه لا يرتب عليه أي التزام على عاتق الوزارة المطعون ضدها إلا من تاريخ التوقيع على العقد"[٢٧].

وفي حكم آخر قضت المحكمة الاتحادية العليا بأن القرار الصادر من الإدارة بتوقيع غرامة التأخير على المتعاقد معها بمجرد حصول التأخير ولو لم يترتب عليه ضرر، لا يجعل القرار بمنجاة من الرقابة القضائية لحماية المتعاقد معها من التعسف أو مخالفة القانون[٢٨].

ثالثاً: في مجال المسئولية الإدارية:

القاعدة العامة أمام القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة أن مسؤولية الإدارة تقوم على أساس الخطأ وذلك طبقاً للقواعد العامة للمسؤولية التقصيرية الواردة في قانون المعاملات المدنية.

(٢٧) حكمها في الطعنان رقما (١٤٤و٢٨١) لسنة ١١ القضائية في ١٩٩٠/٢/٢٧ وحكمها الصادر في الطعن رقم (٩٣) لسنة ٥ ق في ١٩٨٤/١/١٧.

(٢٨) حكمها في ١٩٧٨/٦/٢١ في القضية رقم (٥) القضائية، المنشور في موسوعة الإمارات العربية المتحدة – المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا –الإصدار الدستوري– المدني –الجزائي– الجزء الأول، إعداد المحاميان فاهم بن سلطان القاسمي ومحمود الشربيني، ص٣٤٢.

ففي حكمها الصادر بتاريخ ٢١/يونية/١٩٧٨ تقول المحكمة الاتحادية العليا بأنه: "تتحقق مسئولية الشخص المعنوي العام على النحو الذي تتحقق به مسئولية الأفراد والهيئات الخاصة وقواعد المسئولية التقصيرية واحدة للفريقين"(٢٩).

وقد فرقت المحاكم في دولة الإمارات العربية المتحدة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، ففي حكمها الصادر بتاريخ ٣١/يوليه/١٩٨٠ تقولها محكمة استئناف أبوظبي بأنه "تنص المادة (٦٣) من قانون الخدمة المدنية المعمول به في إمارة أبوظبي على أن الموظف لا يسأل إلا عن خطئه الشخصي وبذلك يكون المشرع قد أخذ بالتفرقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي والتي جرى عليها الفقه والقضاء الإداريين، وتهدف إلى توزيع المسئولية عن الضرر الذي يحدث للغير نتيجة نشاط الإدارة بين الموظف وبين الجهة الإدارية التي يتتبعها بحيث لا يتحمل الموظف هذا التعويض إلا إذا كان الضرر ناتجاً عن خطئه الشخصي، وتتحمله الجهة الإدارية إذا كان ما صدر من الموظف لا يدخل في دائرة الخطأ الشخصي وبالتالي يدخل في دائرة الخطأ المرفقي"(٣٠).

وتتمثل حالات الخطأ المرفقي التي توجب مسئولية الإدارة في سوء أداء المرفق للخدمة، وعدم أداء المرفق للخدمة، وبطيء المرفق في أداء الخدمة(٣١).

---

(٢٩) حكمها في القضية رقم (٥) للسنة الخامسة القضائية في ٢١/يونية/١٩٧٨.
(٣٠) حكمها في الاستئناف رقم (٢٧٩) لسنة ١٩٧٩ في ٣١/يولية/١٩٨٠.
(٣١) د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص٤٢٠.

وعلى ذلك فقد قرر القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة بمسئولية الإدارة عند تحقق أي حالة من حالات الخطأ المرفقي الآنفة الذكر باعتبارها أخطاء مرفقية ترتب مسئولية الإدارة.

ففي قرارها بتاريخ ٢١/يونيه/١٩٧٨ قضت المحكمة الاتحادية العليا بأنه "تتحقق مسئولية الشخص المعنوي العام على النحو الذي تتحقق به مسئولية الأفراد والهيئات الخاصة..... والفقه والقضاء في كل من مصر وسوريا استقرا على مساءلة الشخص المعنوي العام عن الأخطاء التي يرتكبها ممثلوه عند القيام بإدارة شئونه ويتخذ الخطأ هنا صوراً متعددة كالإهمال أو الترك أو التأخير أو عدم التبصر. كذلك تتحقق مسئولية الشخص المعنوي في حالة قيام المرفق الإداري أو المشرفين عليه بعمل مادي....كما لو أهملت الإدارة في أداء واجباتها المترتبة على المرفق، كأن يكون أشخاص في رقابة المرفق وتهمل هذه الرقابة، كأن يكون هؤلاء الأشخاص طلبة في المدارس ولحقهم ضرر نتيجة الإهمال في الرقابة، وكما لو أهملت مستشفى الأمراض العقلية في رقابة المجانين فتمكن أحدهم من الهرب وأشعل حريقاً.

وتضيف المحكمة بأن الفعل الضار الصادرة من الإدارة قد يتخذ صورة نشاط سلبي ومنها الأضرار التي تصيب المارة من جراء سقوطهم في حفر الطريق العام غير المضاءة ليلاً. وذلك لانطواء هذا السلوك السلبي على ما يكون ركن الخطأ لأنه

يتمثل في مظاهر الإهمال أو الترك أو التأخير أو عدم التبصر(٣٢).

وتأكيداً لمسئولية الإدارة عن القرارات الإدارية المعيبة بعيب الانحراف بالسلطة فقد قضت محكمة استئناف أبوظبي على أنه " بالرغم من قيام القرار الإداري إلا أن عيب التعسف الذي شابه يجعله أساساً للحكم للمدعية بالتعويض لكونه باطلاً(٣٣).

أما في نطاق المسئولية عن القرارات الإدارية المعيبة بعيوب عدم المشروعية الشكلية المتمثلة في عيب الشكل وعيب عدم الاختصاص فقد رفض القضاء في دولة الإمارات العربية المتحدة التعويض عن تلك القرارات طالما أنها لم تؤثر في صحة القرار من الناحية الموضوعية(٣٤).

وقد أكدت المحكمة الاتحادية العليا هذا القضاء في حكمها الصادر في ٢٩/مايو/١٩٨٤ حيث قالت: ".....لما كان ذلك وكان القرار المطعون فيه لم يشبه عدم المشروعية لقيامه على سبب صحيح وأن ما شابه هو عيب عدم الاختصاص قبل تصحيحه ولم ينل هذا العيب من سلامة السبب الذي قام عليه القرار ولا من صحته موضوعياً. وأن الأسباب التي قام عليها تبرر صدوره وقد قامت جهة الإدارة بتصحيحه بإقراره من الجهة المختصة بإصداره، وكان الضرر الذي لحق بالمطعون

(٣٢) حكمها في القضية رقم (٥) للسنة الخامسة القضائية أشار إليه د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص٤٢١.
(٣٣) حكم محكمة استئناف أبوظبي في ١٩٨٠/١١/٣٠ في الاستئناف رقم (٩٥) لسنة ١٩٨٠.
(٣٤) انظر في ذلك د. محمد عبد العال السناري، مصدر سابق، ص٤٢٢.

ضده من جراء القرار المعيب لا محالة لاحقاً به نتيجة لما انتهى إليه ذلك القرار فيما لو صدر من الجهة التي تختص بإصداره ولا توجد ثمة رابطة سببية بين عيب الاختصاص وبين الضرر الذي لحق بالمطعون وإنما سبب الضرر هو قرار صحيح من ناحية الموضوع ومن ثم تنتفي المسئولية من جهة الإدارة[٣٥].

ومما يجدر ذكره في هذا السياق أن القضاء في دولة الإمارات العربية لم يأخذ بأحكام المسئولية الإدارية دون خطأ كما هو الحال في دول القضاء المزدوج كفرنسا. أما في مصر فإن القضاء الإداري فقد قضى في أحكام قليلة ونادرة بمسؤولية لإدارة دون خطأ.

رابعاً: في مجال الوظيفة العامة:

أكد القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية على الكثير من المبادئ القضائية في مجال الوظيفة العامة سواء ما كان يتعلق بتحديد المركز القانوني للموظف العام أو للسلطة التقديرية للإدارة أو ما يتعلق بالطعون التي يتقدم بها الموظفون وإلغاء القرارات التأديبية الصادرة بحقهم.

---

(٣٥) حكمها في الطعن رقم (٨٧) للسنة الخامسة القضائية.

ففي مجال تحديد المركز القانوني للموظف العام تقول محكمة استئناف أبوظبي في حكمها الصادر بتاريخ ١٩٨٠/٦/٣ بأن: "علاقة الدوائر بموظفيها ليست علاقة تعاقدية بل هي علاقة تنظيمية تحكمها القوانين واللوائح"(٣٦).

وفي مجال سلطة الإدارة التقديرية، فقد أكدت نفس المحكمة أن تقدير جهة الإدارة لمدى مشروعية تصرفات موظفيها مرده إلى الاعتبارات التي تنفرد بوزن ملائمتها بحسب طبيعة العمل ومقتضياته، وأنه لا معقب عليها في ذلك التقدير مادام قرارها قد قام على سببه الصحيح المستمد من أصول تنتجه لها وجود ثابت، وأنه غير مشوب بعيب إساءة استعمال السلطة(٣٧).

وفي مجال تأديب الموظفين تقول المحكمة الاتحادية العليا في حكمها بتاريخ ٢٠٠١/٦/١٧: ".....أنه من المقرر أن سبب القرار التأديبي بوجه عام هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته أو إتيانه عملاً من الأعمال المحرمة عليه وكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو القواعد التنظيمية العامة أو أوامر الرؤساء في حدود القانون أو يخرج عن مقتضيات الواجب في أعمال وظيفته إنما يرتكب ذنباً إدارياً يسوغ تأديبه وتوقيع جزاء عليه بحسب الأشكال والأوضاع المقرر في القوانين واللوائح في حدود النصاب المقرر.... وتطبيقاً لما تقدم وحيث ثبت من وقائع الدعوى أن المستأنف ضده وهو موظف عام يشغل وظيفة عامة قد

(٣٦) حكمها في الدعوى الاستئنافية رقم (٦٦) لسنة ١٩٧٩ في ١٩٨٠/٦/٣.
(٣٧) حكم محكمة استئناف أبوظبي في الدعوى الاستئنافية رقم (٣٠٧) لسنة ١٩٨٠ في ١٩٨٠/١١/٢٥.

أتى فعلاً يعد من الجرائم التأديبية وفق ما جاء بقرار لجنة التأديب والذي تم تأييده من سلطة التظلم وبذلك يكون قد تجاوز حدود واجبات الوظيفة وفق ما تنص عليه القوانين والقواعد التنظيمية وخرج عن واجب اللياقة في مخاطبة رئيسه وانطــوت تصرفاته في الدفاع عن نفسه إلى سلوك ينطوي على تحدي الرئيس، وحيث أن ذلك كله قد شكل في جانبه ذنباً إدارياً... وكانت السلطة التأديبية في تقديرها للجرائم التأديبية تلتزم ضوابط الوظيفة العامة بما تتضمنه من حقوق وواجبات ويأتي تقديرها ما إذا كان الموظف قد أخطأ خطأ يستوجب الجزاء أساســاً إلى معيــار الحقــوق والواجبات ومن ثم يجب على السلطة التأديبية في تكييفها للفعل المكون للجريمــة الإدارية وفي تقديرها للجــزاء الذي يناسبه أن ترجع إلى ذات المعيار..."[٣٨].

نخلص مما تقدم أن القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحــدة قــد استقر على وجوب التزام الإدارة بمبدأ المشروعية وخــضوع تــصرفاتها لأحكــام القانون. وكذلك فإن رقابة القضاء على أعمال الإدارة تشمل كافــة المنازعــات الإدارية.

ورغم ذلك فإن القضاء في دولة الإمارات العربية لا يزال بعيداً عن مواكبــة التطورات الحاصلة في ميدان النشاط الإداري والتي من شأنها إفراز منازعات إدارية جديدة، فضلاً عن أن أحكام المحاكم الاتحادية في مجال المنازعات الإدارية لا تــزال

(٣٨) حكمها في الطعن رقم (٢١١) لسنة ٢١ ق.ع نقض مدني.

محدودة و لم تواكب ما توصل إليه القضاء الإداري في دول القضاء المـــزدوج مـــن مبادئ قضائية تتلائم مع تطور النشاط الإداري.

المبحث الرابع
ملامح التطور المعاصر نحو الأخذ بالقضاء الإداري في دول القضاء الموحد

إذا كانت فلسفة النظام القضائي في دول القضاء الموحد تقوم على وجود هيئة قضائية واحدة تختص بالفصل في كافة المنازعات، وتطبق قواعد قانونية واحدة إلا أن تلك الدول ومنذ وقت قريب بدأت تخرج عن إطار كل من النظامين القـــانوني والقضائي الموحد المعروف في صورته التقليدية. ولذلك سوف نتعـــرض لـــبعض النماذج القضائية التي بدأت بالتطور باتجاه الأخذ بنظام القضاء المزدوج. وســـوف نركز على النظام القضائي في إنجلترا و في دولة الكويت وفي سلطنة عُمان.

أولاً: النظام القضائي في إنجلترا:

تعتبر إنجلترا الدولة الأم للنظام القضائي الموحد بصورته التقليديـــة وبمعنـــاه الحرفي، حيث ظلت زعيمة له وأمينة عليه طوال القرون الماضية والذي تابعته فيـــه وأخذته عنها دول أخرى[٣٩].

(٣٩) د. مصطفى محمود عفيفي، مصدر سابق، ص٣٠٠.

إلا أن هذا الوضع الذي استقرت عليه إنجلترا بدأ يتغير خاصة بعد تطور وظيفة الدولة المعاصرة واتجاهها نحو سياسة التدخل وتوجيه الاقتصاد وإدارته.

كما أنه كان للحرب العالمية الأولى وما تخلف عنها من أزمات اقتصادية واجتماعية دوراً في ازدياد نشاط الدولة واتساع مجالات السلطة العامة.

وتحت ضغط هذه التطورات بدأ اتجاه في الفقه يفتش عن وسيلة جديدة لضمان حقوق وحريات الأفراد ضد السلطات المتزايدة للإدارة، وقد انتهى المطاف بهذا الاتجاه أخيراً نحو تبني فكرة الازدواج القضائي بهدف حماية حقوق وحريات الأفراد التي أصبحت مهددة جراء اتساع نطاق السلطات المقرر للإدارة [٤٠].

ومن العوامل الأخرى التي شجعت على تبني الفقه الإنكليزي لفكرة ازدواجية القضاء، أن السلطة التنفيذية أخذت تعتدي على سلطات البرلمان وعلى سلطات المحاكم. فقد أصدرت هذه السلطة عدداً من الأوامر الملكية معتبرة أن اللوائح التنفيذية للقوانين أو لبعض مواد هذه القوانين بمثابة جزء منها، الأمر الذي جعلها تتحصن أمام رقابة القضاء. فضلاً عن ذلك فقد لجأت السلطة التنفيذية إلى إنشاء لجان خاصة مهمتها الفصل فيما يثور بين الإدارة والأفراد من منازعات مما سلب المحاكم العادية ولاية النظر في هذه المنازعات.

(٤٠) انظر في ذلك، د. شاب تون منصور، القانون الإداري، العراق، ١٩٧١، ص٢١.
وكذلك د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، ١٩٦٤، ص٥٩-٦٠.

ومن أجل وضع نهاية لهذه التجاوزات فقد طالب الفقه الإنكليزي إنشاء محاكم إدارية تستأنف أمامها قرارات اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي لما توفره هذه المحاكم من ضمانة حقيقية في مواجهة الإدارة التي أصبحت خصماً وحكماً في ذات الوقت(٤١).

ونتيجة لذلك، فقد أنشئت في إنجلترا لأول مرة في أوائل القرن العشرين محاكم نوعية متخصصة أطلق عليها المحاكم الإدارية، ولا تعتبر هذه المحاكم جزء من محاكم الشريعة العامة، فهي قد نشأت بموجب قوانين خاصة، ويقتصر اختصاصها على المنازعات الناشئة عن تطبيق هذه القوانين والتي تكون الإدارة طرفاً فيها سواء كانت منازعات إدارية أم منازعات مدنية.

ومن جهة أخرى، لا يمكن اعتبار تلك المحاكم هيكلاً قضائياً مستقلاً وموازياً لمحاكم الشريعة العامة بحيث يمكن القول أنها حولت النظام القضائي في إنجلترا من القضاء الموحد إلى القضاء المزدوج. ذلك أن هذه المحاكم تفتقر إلى التجانس وإلى هيكل تنظيمي متكامل يساعد على بلورة نظام قضائي مزدوج(٤٢).

---

(٤١) انظر في ذلك، د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون ١٩٥٣، هي ١٠٠، وكذلك د. فاروق أحمد خماس، الرقابة على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة الموصل، بدون سنة طبع، ص٨٥.

(٤٢) د. فاروق أحمد خماس، مصدر سابق، ص٨٦.

ونخلص من ذلك، أن إنشاء محاكم إدارية متخصصة للفصل فيما ينشأ من خصومات ومنازعات تتعلق بالروابط الإدارية يؤكد أن النظام القضائي في إنجلترا بدأ يتبنى عند الفصل في المنازعات الإدارية فكرة ثنائية القانون وازدواجية القضاء حتى وإن لم يصل الأمر بعد إلى خروج إنجلترا من دائرة دول وحدة القانون والقضاء إلى دائرة ازدواجية القانون والقضاء المعروفة في فرنسا أو في مصر، وذلك لأن أحكام المحاكم الإدارية لا تزال تخضع للطعن أمام محاكم القضاء العادي.

ثانياً: النظام القضائي في دولة الكويت:

ينتمي النظام القضائي في دولة الكويت إلى نظم القضاء الموحد منذ صدور المرسوم الأميري رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ بقانون تنظيم القضاء. إلا أنه ومنذ عام ١٩٨١ فقد أصدر المشرع الكويتي القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ الخاص بإنشاء الدائرة الإدارية بالمحكمة الكلية أخذ الوضع في النظام القضائي الكويتي يتجه نحو تخصص القضاء في الفصل في المنازعات الإدارية.

وفي عام ١٩٨٢ أصدر المشرع الكويتي تعديلاً جديداً على اختصاصات الدائرة الإدارية، حيث صدر القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢. وبذلك أصبحت في دولة الكويت جهة قضائية متخصصة نوعياً وتطبق قواعد قانونية مستقلة ومتميزة على منازعات الإدارة، وتملك كافة الاختصاصات التي تتمتع بها محاكم القضاء الإداري في دول القضاء المزدوج.

وهكذا أصبحت الدوائر الإدارية – وإن كانت ضمن هيكل النظام القضائي العادي – بمثابة قضاء إداري متخصص وصاحبة الولاية العامة في نظر كافة المنازعات الإدارية.

وتتشكل الدائرة الإدارية من ثلاثة قضاة، وتختص دون غيرها في المسائل الآتية، وتكون لها فيها ولاية قضاء الإلغاء والتعويض [(٤٣)].

١- المنازعات الخاصة بالمرتبات والمكافآت والعلاوات المستحقة للموظفين المدنيين أو لورثتهم.

٢- الطلبات التي تقدمها ذوو الشأن بإلغاء القرارات الإدارية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة المدنية.

٣- الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بالترقية.

٤- الطلبات التي يقدمها الموظفون المدنيون بإلغاء القرارات الصادرة بإنهاء خدماتهم أو بتوقيع جزاءات تأديبية عليهم.

٥- الطلبات التي تقدمها الأفراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الإدارية النهائية. عدا القرارات الصادرة في شأن مسائل الجنسية وإقامة الأجانب وإبعاد غير الكويتيين وتراخيص إصدار الصحف والمجلات ودور العبادة.

(٤٣) المادة (١) في القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ المعدل بالقانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢.

ومن ناحية أخرى لا يتوقف اختصاص الدائرة الإدارية عند القرارات الإدارية الإيجابية بل تناول فضلاً عن ذلك القرارات الإدارية السلبية، حيث اعتبر المشرع في حكم رفض السلطات الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقاً للقوانين واللوائح بمثابة القرار الإداري الذي يجوز الطعن فيه أمام الدائرة المذكورة.

ولا تقف ولاية الدائرة الإدارية عند حدود إلغاء القرارات الإدارية والتعويض عنها بل تشمل كذلك المنازعات المتعلقة بالعقود الإدارية، حيث منحت دون غيرها اختصاص الفصل في كافة المنازعات الناشئة عن العقود الإدارية، ولها في ذلك ولاية القضاء الكامل(٤٤).

و لم يقتصر القانون على تحديد الاختصاصات النوعية للدوائر الإدارية وإنما حدد الإجراءات التي يتعين اتباعها عند التقاضي أمام هذه الدوائر فقد حدد ميعاد رفع دعوى الإلغاء بستين يوماً من تاريخ نشر القرار المطعون فيه في الجريدة الرسمية أو في المنشورات التي تصدرها المصالح الحكومية أو إعلان صاحب الشأن، أو ثبوت علمه به علماً يقينياً(٤٥).

---

(٤٤) المادة (٣) من القانون المذكور.
(٤٥) المادة (٧) من القانون.

ومن جهة أخرى، فإن المشرع اشترط قبل رفع الدعوى أمام الدائرة الإدارية التظلم من القرار الإداري أمام الجهة التي أصدرت القرار أو الجهات الرئاسية [٤٦]. وفي هذه الحالة ينقطع سريان ميعاد رفع الدعوى، ويجب على الجهة المتظلم لديها إن تبت بالتظلم خلال ستين يوماً من تاريخ تقديمه، وإذا صدر القرار بالرفض وجب أن يكون مسبباً ويعتبر فوات ستين يوماً على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفض له وعندئذ يحسب ميعاد رفع الدعوى من تاريخ الرفض الصريح أو الضمني[٤٧].

وتأسيساً على ما تقدم، فإن النظام التشريعي القضائي في دولة الكويت يتجه نحو التحول إلى نظام القضاء المزدوج لما في ذلك النظام من مزايا في تحقيق الموازنة بين المصالح العامة للإدارة وحماية حقوق وحريات الأفراد.

ثالثاً: النظام القضائي في سلطنة عُمان:

---

(٤٦) المادة (٨) من القانون.
(٤٧) المادة (٧) من القانون.

كان النظام القضائي في سلطنة عُمان يقوم على وحدة القضاء، حيث يتولى القضاء العادي ولاية الفصل في كافة المنازعات سواء أكانت مدنية أو تجارية أو شرعية أو إدارية.

وبدأت بعض ملامح ميلاد القضاء الإداري في الظهور من خلال النظام الأساسي للدولة الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٩٦/١٠١). وصدور المرسوم السلطاني رقم (٩٩/٩٠) بشأن السلطة القضائية، حيث أكد المشرع في هذا القانون على وجوب إنشاء محكمة القضاء الإداري[٤٨].

واستناداً للمرسومين المذكورين فقد صدر المرسوم السلطاني رقم (٩٩/٩١) في ٢١/نوفمبر/١٩٩٩ بشأن إنشاء محكمة القضاء الإداري. ومن هذا التاريخ يكون القضاء الإداري قد ولد في سلطنة عُمان.

وهكذا أصبح في سلطنة عُمان هيئة قضائية مستقلة عن هيكل القضاء العادي تختص بالفصل في الخصومات الإدارية تسمى "محكمة القضاء الإداري"[٤٩].

(٤٨) حيث نصت المادة (٤) من القانون على أنه " يصدر بإنشاء كل من محكمة القضاء الإداري وإصدار قانونها وإنشاء الادعاء العام وإصدار قانونه، مرسوم سلطاني.

(٤٩) المادة (١) من المرسوم السلطاني رقم (٩٩/٩١) في ٢١/نوفمبر/١٩٩٩ المنشور في الجريدة الرسمية العدد ٦٦٠.

وتشكل محكمة القضاء الإداري من رئيس ونائب الرئيس وعدد كاف من المستشارين والمستشارين المساعدين الأول والمستشارين المساعدين والقضاة المساعدين(٥٠).

وتتألف المحكمة من دائرة ابتدائية أو أكثر ودائرة استئنافية، ويكون مقر المحكمة في مسقط (٥١). وتشكل الدائرة الاستئنافية برئاسة رئيس المحكمة أو نائبه وعضوية أربعة من المستشارين ممن أمضوا في هذه الوظيفة سنتين على الأقل(٥٢). أما الدائرة الابتدائية تتكون برئاسة مستشار وعضوية اثنين من المستشارين المساعدين الأول أو المستشارين المساعدين، ويجوز أن يكون أحد الأعضاء بوظيفة قاضي(٥٣). وأجاز القانون إنشاء دوائر ابتدائية أو استثنائية خارج محافظة مسقط(٥٤).

وتختص محكمة القضاء الإداري - دون غيرها - بالفصل في الخصومات الإدارية الآتية(٥٥):

١- الدعاوى الخاصة بالرواتب والمعاشات والمكافآت وما في حكمها المستحقة للموظفين العمومين أو لورثتهم.

---

(٥٠) المادة (١) من قانون محكمة القضاء الإداري.
(٥١) المادة (٢) من قانون محكمة القضاء الإداري.
(٥٢) المادة (٣) من قانون محكمة القضاء الإداري.
(٥٣) المادة (٤) من القانون.
(٥٤) المادة (٥) من القانون.
(٥٥) المادة (٦) من القانون.

٢- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة القرارات الإدارية النهائية الصادرة بإحالتهم إلى التقاعد أو بفصلهم بغير الطريق التأديبي.

٣- الدعاوى التي يقدمها الموظفون العموميون بمراجعة الجزاءات التأديبية الموقعة عليهم.

٤- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات الإدارية النهائية.

٥- الدعاوى التي يقدمها ذوو الشأن بمراجعة القرارات النهائية الصادرة من لجان إدارية ذات اختصاص قضائي. وذلك فيما عدا القرارات الصادرة من اللجنة المنصوص عليها في المادة (١٥) من قانون تنظيم الجنسية العمانية الصادر بالمرسوم السلطاني رقم (٨٣/٣).

٦- دعاوى التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة، سواء رفعت بصفة أصلية أو تبعية.

٧- الدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية.

٨- المسائل الأخرى التي تنص القوانين على اختصاص المحكمة بها.

وقد استثنى المشرع من اختصاص المحكمة النظر في الطلبات المتعلقة بأعمال السيادة أو المراسيم أو الأوامر السلطانية[٥٦].

---

(٥٦) المادة (٧) من القانون.

ويجب أن يكون سند الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البنود (٢) و (٣) و(٤) و(٥) من المادة أعلاه، عدم الاختصاص، أو عيباً في الشكل، أو مخالفة القوانين أو اللوائح، أو الخطأ في تطبيقها أو تأويلها، أو إساءة استعمال السلطة[٥٧].

ومن الواضح أن المشرع قد أناط بالمحكمة النظر في جميع المنازعات الإدارية، كمنازعات الموظفين، والعقود الإدارية، ومنازعات المسئولية الإدارية، وغيرها من المنازعات، واستثنى من ذلك أعمال السيادة وبعض المنازعات الناشئة عن تطبيق قانون الجنسية.

وهكذا أصبح في سلطنة عُمان قضاء إداري متخصص ومستقل عن القضاء العادي ويطبق قواعد قانونية متميزة ومستقلة عن قواعد القانون الخاص، ويملك ولاية كاملة في نظر المنازعات الإدارية.

زد على ذلك، أن المشرع قد حدد بعض الإجراءات الإدارية التي يتعين مراعاتها قبل رفع الدعوى أمام محكمة القضاء الإداري وإلا فإن الدعوى لا تقبل من الناحية الشكلية[٥٨].

---

(٥٧) المادة (٨) من القانون.
(٥٨) المادة (٩) من القانون.

وعلى ذلك لا تقبل الدعاوى المنصوص عليها في البنود (٢) و(٣) و(٤) من المادة (٦) إذا قدمت رأساً إلى المحكمة قبل التظلم إلى الجهة الإدارية التي أصدرت القرار أو إلى الجهة الرئاسية وانتظار مواعيد البت في التظلم.

ويجب تقديم التظلم خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار صاحب الشأن بالقرار أو علمه به علماً يقينياً، ويجب البت فيه خلال ثلاثين يوماً من تاريخ تقديمه، ويعتبر مضي الثلاثين يوماً المذكورة دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها بمثابة الرفض.

ويجب رفع الدعوى خلال ثلاثين يوماً من تاريخ إخطار المتظلم بنتيجة البت في تظلمه، أو من تاريخ انقضاء الثلاثين يوماً المقررة للبت في التظلم دون أن تجيب عليه الجهة المتظلم إليها.

وترفع الدعوى في الحالات المنصوص عليها في البند (٥) من المادة (٦) خلال ثلاثين يوماً من تاريخ علم صاحب الشأن بالقرار علماً يقيناً أو من تاريخ إخطاره به، بحسب الأحوال.

ويهدف المشرع من اشتراط التظلم قبل رفع الدعوى إتاحة الفرصة للإدارة لتصحيح قراراها الإدارية قبل الطعن فيها أمام القضاء، وتخفيف العبء عن المحكمة.

ومن جهة أخرى، فإن المشرع استهدف من تحديد مواعيد للطعن بالقرارات الإدارية أمام المحكمة استقرار المراكز القانونية، وعدم ترك الباب مفتوحاً للطعن بتلك القرارات حسب هوى صاحب الشأن. فالقرار الذي لا يطعن عليه خلال المواعيد المذكورة يتحصن من الإلغاء حتى وإن كان معيباً.

وأخيراً فإن المشرع قد ضمن في القانون المذكور إجراءات التقاضي أمام المحكمة، وبذلك أصبح للمنازعات الإدارية قانون إجراءات خاص بتلك المنازعات يختلف عن قانون الإجراءات المدنية(٥٩).

ويجوز الطعن بالأحكام القضائية التي تصدرها الدائرة الإدارية أمام الدائرة الاستئنائية خلال ثلاثين يوماً من تاريخ صدور الحكم.

نخلص مما تقدم أن النظام القضائي في سلطنة عُمان قد تحول نهائياً من نظام القضاء الموحد إلى نظام القضاء المزدوج. وذلك لوجود هيكل قضائي مستقل ومتخصص بالمنازعات الإدارية، ويطبق عليها قواعد القانون العام.

---

(٥٩) راجع الفصل الثالث من القانون م(١٠-١٨).

الخاتمة

بعد أن وفقنا الله سبحانه وتعالى في إنجاز هذا البحث لابد أن نحدد أهم النتائج والتوصيات، وهي:

أولاً- النتائج:

١- وجود الأساس القانوني لإنشاء الدوائر الإدارية لتتولى الفصل في المنازعات الإدارية التي تكون الدولة طرفاً فيها. حيث أن المشرع الدستوري والعادي قد أكد على الوجود المستقل المتخصص للمنازعات الإدارية وعلى إمكانية استحداث دوائر إدارية أخرى، سواء بنص المادة (١٠٢) من الدستور، والمادة (٧٢) من قانون إنشاء المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣، والمادة (٣) من القانون الاتحادي رقم (٦) لسنة ١٩٧٨ بشأن إنشاء المحاكم الاتحادية ونقل اختصاصات الهيئات المحلية في بعض الإمارات إليها، والمواد (٩-١٢) من القانون رقم (٣) لسنة ١٩٨٣ في شأن السلطة القضائية، والمادة (٢٥) من قانون الإجراءات المدنية والتجارية رقم (١١) لسنة ١٩٩٢.

٢- تأكيد القضاء على مبدأ المشروعية ومبدأ استقلالية وتخصص المنازعات الإدارية.

٣- التأكيد على تعدد درجات التقاضي بشأن الفصل في المنازعات الإدارية.

٤- إن وجود رقابة قضائية على مشروعية التصرفات الإدارية يمثل من جهة ضمانة حقيقية للحقوق والحريات العامة للأفراد في مواجهة تعسف الإدارة، ويؤدي من جهة ثانية إلى أن تحرص الإدارة على أن تكون تصرفاها مطابقة للقانون.

٥- إن مهمة الفصل في المنازعات الإدارية يتطلب من القاضي أن يكون ملماً بقواعد القانون الإداري ومبادئه ونظرياته المختلفة، وأن يراقب الإدارة ويستخلص مدى مطابقة تصرفاها للقانون، ومعرفة حدود سلطتها عند إصدار القرارات الإدارية وهل هي سلطة مقيدة أو تقديرية. وعلى ذلك يجب أن يكون ذلك القاضي متخصصاً وقادراً على التوفيق بين المصالح المتعارضة للإدارة وللأفراد، بمعنى حماية حقوق وحريات الأفراد ومصلحة الإدارة في الاعتراف لها بامتيازات السلطة العامة، وأن هذه المهمة الصعبة لا يمكن أن يقوم بها إلا القاضي الإداري.

٦- ضرورة تطبيق قواعد القانون العام على المنازعات الإدارية، ذلك أن قواعد القانون الخاص التي وضعت لتحكم علاقات الأفراد لا تتناسب مع ضرورات حسن سير المرافق العامة ولا توفر الظروف الملائمة لإشباع الحاجات العامة للجمهور، وأن تطبيق هذه القواعد يحتاج إلى قضاء

إداري متخصص. ذلك أن القضاء العادي يكون مقيداً بالنصوص القانونية التي تحكم المنازعات بين الأفراد ولا يستطيع أن يبتدع الحلول للمنازعات الإدارية التي لا يجد نصاً صالحاً للتطبيق عليها، بينما القضاء الإداري هو قضاء إنشائي وليس تطبيقي.

٧- لاحظنا أن عدداً كبيراً من دول القضاء الموحد (إنكلترا، وعُمان، والكويت) بدأ يتحول نحو الأخذ بنظام القضاء الإداري سواء كان ذلك النظام مستقلاً أو مندمجاً في القضاء العادي.

ثانياً:التوصيات:

بعد استعراضنا للنتائج التي تمخض عنها البحث لم يبق أمامنا سوى أن نحدد التوصيات التي نقترحها لتطوير الرقابة القضائية على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، وهي:

١- الدعوة إلى إنشاء جهاز للقضاء الإداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي يختص بالفصل في كافة المنازعات الإدارية، ويتكون من محكمة قضاء إداري تتألف من دوائر إدارية في الإمارات باعتبارها محاكم أول درجة تختص بالفصل بالمنازعات الإدارية باعتبارها محكمة موضوع، ودائرة استئنافية تختص بنظر الطعون التي توجه إلى أحكام الدوائر الإدارية.

٢- إذا تعذر في الوقت الحاضر إنشاء جهاز للقضاء الإداري مستقل ومنفصل عن القضاء العادي فيمكن إنشاء قضاء إداري يندمج في القضاء العادي، وذلك عن طريق إنشاء الدوائر الإدارية ضمن هيكل القضاء العادي لتختص بالفصل بالمنازعات الإدارية وتطبق عليها قواعد ومبادئ القانون الإداري.

٣- إعداد قضاة متخصصين في مجال القانون والقضاء الإداريين. وذلك عن طريق إنشاء معاهد للقضاء الإداري.

وفي الختام نأمل أن يساهم هذا البحث في سرعة التحول نحو قضاء إداري متخصص في دولة الإمارات العربية المتحدة.

المصادر والمراجع

أولاً- الكتب والمؤلفات:

١- د. مصطفى محمد عفيفي " الرقابة على أعمال الإدارة والمنازعات الإدارية، دراسة نظرية وتطبيقية في كل من دولة الإمارات العربية المتحدة والدول المقارنة، الجزء الأول، مطابع البيان التجارية، دبي سنة ١٩٩٠.

٢- د. محمد عبد العال السناري " مبدأ المشروعية والرقابة على أعمال الإدارة في دولة الإمارات العربية المتحدة، دراسة مقارنة، مطبوعات جامعة الإمارات العربية المتحدة، سنة ٢٠٠٠.

٣- د. ماجد راغب الحلو " مبادئ القانون الإداري في الإمارات، دراسة مقارنة (دار القلم للنشر والتوزيع) دبي، الطبعة الأولى، ١٩٩٠.

٤- المحاميان فاهم بن سلطان القاسمي ومحمود الشربيني، موسوعة الإمارات العربية المتحدة، المبادئ القانونية التي قررتها المحكمة الاتحادية العليا، الجزء الأول، الإصدار الدستوري.

٥- د. شاب توما منصور، القانون الإداري، ١٩٧١.

٦- د. محمد فؤاد مهنا، القانون الإداري، القاهرة ١٩٦٤.

٧- د. طعيمة الجرف، مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الدولة للقانون، ١٩٥٣.

٨- د. فاروق أحمد خماس، الرقابة الإدارية على أعمال الإدارة، مطبوعات جامعة الموصل، بدون سنة طبع.

ثانياً- القوانين والأنظمة:

١- دستور دولة الإمارات العربية المتحدة لسنة ١٩٧١.

٢- قانون تشكيل المحاكم في إمارة دبي رقم (٣) لسنة ١٩٩٢.

٣- قانون المحكمة الاتحادية العليا رقم (١٠) لسنة ١٩٧٣ وتعديلاته.

٤- قانون السلطة القضائية رقم (٣) لسنة ١٩٨٣.

٥- قانون الإجراءات المدنية والتجارية الاتحادي رقم (١١) لسنة١٩٩٢.

٦- أحكام القضاء الاتحادي في دولة الإمارات العربية المتحدة.

٧- القانون رقم (٦١) لسنة ١٩٨٢ بشأن توسيع اختصاصات الدوائر الإدارية في الكويت.

٨- القانون رقم (٢٠) لسنة ١٩٨١ الخاص بإنشاء الدوائر الإدارية.

٩- المرسوم الأميري رقم (١٩) لسنة ١٩٥٩ لتنظيم القضاء في الكويت.

١٠- النظام الأساسي لسلطنة عُمان الصادر بالمرسوم السلطاني رقم ٩٦/١٠١.

١١- المرسوم السلطاني رقم ٩٩/٩٠ بشأن السلطة القضائية في عُمان.